

WIE VIEL INTRANSPARENZ VERTRAGEN DIE EU-TRANSPARENZINSTRUMENTE?

Knut Diekmann

Als die Europäische Union vor mehr als zehn Jahren das programmatische Ziel aufrief, einen ‚europäischen Raum für lebenslanges Lernen‘ schaffen zu wollen, konnten politische Betrachter nur zustimmen. Denn wenn auch der europäische Binnenmarkt die grundlegende Freizügigkeit garantiert, so sorgen doch die völlig eigenständigen 27 mitgliedstaatlichen Bildungssysteme für äußerst effektive Grenzen, um eine Bewegung zwischen ihnen faktisch unmöglich zu machen. Vor allem die Arbeitsmarktakteure konnten sich mit der neuen Perspektive anfreunden, würde es doch auch größere Möglichkeiten für Betriebe und Arbeitnehmer gleichermaßen bedeuten. Die Bildungsakteure blieben seltsamerweise zunächst recht still – vielleicht aus der immanenten und gefühlten Sorge heraus um die eigene künftige Rolle.

Der Kopenhagen-Prozess für die berufliche Bildung wurde denn auch seit 2002 mit Verve vorangetrieben. Ähnlich seinem größeren Bruder, dem Bologna-Prozess auf hochschulischer Ebene, sollten neue Instrumente greifen, um eine größere Vergleichbarkeit herzustellen. Ob sie nun Übersetzungshilfen oder Transparenzinstrumente heißen, ob sie beim System oder bei Einzelpersonen ansetzen, ob sie Kompetenzen oder Qualifikationen in den Blick nehmen, stets geht es letztlich darum, die Lesbarkeit von Bildungs- und Tätigkeitsprofilen im innereuropäischen Ausland zu erhöhen.

Und die EU-Kommission entfachte ein wahres Feuerwerk an Vorschlägen: Zen-

traler Ankerpunkt in der Kampagne ist der Europäische Qualifikationsrahmen (EQF), bei dem es sich freilich eigentlich um einen Kompetenzrahmen handelt. In Deutschland führte das zu einem großen diskursiven Experiment über Jahre hinweg – der Endpunkt wird für 2012 erhofft.

Dann schlug die EU ein Leistungspunktesystem für die berufliche Bildung (ECVET) vor. Den Status quo kennzeichnet jedoch ein verwirrender Diskussionsstand, der in Deutschland in den Strudel der Modularisierungsdebatte geraten ist. Neben diesen systemischen Konzertierungsversuchen hatte die EU bereits 2004 einen sog. einheitlichen Transparenzrahmen ins Leben gerufen, den Europass. Dieser ist personengebunden und dient als Nachweisinstrument vornehmlich für solche Personen, die einen Auslandsaufenthalt während ihrer Ausbildung ablegen.

»Feuerwerk an EU-Vorschlägen«

Was für Bildungsanstrengungen gut ist, muss für den Arbeitsmarkt nicht gut genug sein. Eine andere nicht für Bildung zuständige Generaldirektion der EU-Kommission rief parallel zum Engagement in der Bildung zum Abgleich von national definierten arbeitsmarktorientierten Tätigkeitsprofilen auf. ESCO allerdings steht erst ganz am Anfang.

Gleichzeitig provoziert das anstehende Jubiläum der Vollendung des Europäischen Binnenmarkts 2012 die EU-Kommission, die Lücken des Rege-

lungsparks zu schließen: Somit soll auch die Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen novelliert werden. Erstaunlich ist, dass die Novellierung dazu genutzt werden soll, das Grundprinzip der gegenseitigen Anerkennung durch eine Harmonisierungslösung im Kleinen zu ersetzen. Erstens soll eine Berufskarte eingeführt werden, die EU-weit den Zugang zu Tätigkeiten eröffnen soll; zweitens stellt die EU-Kommission die Autonomie der Mitgliedstaaten in Frage, reglementierte Berufe gesetzlich zu statuieren.

Schließlich hat die EU-Kommission – wieder durch eine andere Generaldirektion – noch eine Offensive bei der Normung angekündigt. Scheint auf den ersten Blick Normung nichts mit Bildung zu tun zu haben, so wird dies beim zweiten Blick umso klarer, soweit man normierte berufliche Tätigkeiten nennt. Denn schon jetzt werden in stark europäisierten Industrien, wie beispielsweise der zivilen Luftfahrt oder der Automobilherstellung, Tätigkeiten definiert und zertifiziert.

Die Vielfalt von Instrumenten, die von der EU-Kommission angestoßen werden, ist umso erstaunlicher, als der politische Interessierte weiß, dass die EU in nicht vergemeinschafteten Politikfeldern wie der Bildung einem Harmonisierungsverbot unterliegt. Umso beachtlicher ist, was die europäischen Administratoren über die Jahre geschafft haben. Denn sie mutieren zu den Motoren der Reform der Bildungssysteme, um die EU-Staaten auf die Vision der Wissensgesellschaft vorzubereiten. Selbst der geneigte Beobachter muss sich angesichts dieser Vielfalt bange Fragen stellen: Können die Instrumente alle in angemessener Zeit auch eingesetzt werden? Hat der Einsatz den gewünschten Mehrwert? Werden Wirtschaft und Arbeitsmarkt davon profitieren? Greifen die unterschiedlichen Instrumente ineinander – oder widersprechen oder doppeln sie sich vielleicht gar? Sind sie so einfach und evident, dass sie auch eine breitere

Akzeptanz entfalten können? Schließlich stellen sich jedoch in längerfristiger Perspektive noch ganz andere Fragen, wie die nach der Legitimation der EU-Planungen und der Rolle von mitgliedstaatlicher Bildungspolitik an sich.

Im Lauf der Entwicklungen scheint es nicht mehr erlaubt zu sein, Grundsatzfragen zu stellen. Viel zu sehr haben die beteiligten Akteure begonnen, sich in den Welten der Diskurse zu verfangen. Geradezu allergisch reagieren die Stakeholder auch, soweit Zwischenrufe formuliert werden. Dann ist davon die Rede, dass der Zug nicht mehr aufzuhalten sei, dass ein einziges Land sich nicht gegen die Mehrheit stemmen könne, dass man sogar nationale Forderungen durch EU-Entscheidungen umsetzen könnte usw. Es scheint zudem, als ob das europäische Image des Prozesses schon alleine der Reformdiskussion einen höheren Glanz und eine größere Glaubwürdigkeit verliehe. Als Beobachter gewinnt man das Gefühl, dass manche Bildungspolitiker froh darüber sind, die Provinzialität ihrer nationalen Diskussion verlassen zu dürfen.

»Europäisches Image verleiht höheren Glanz«

Bildungspolitik ist schon immer ein Politikfeld eigenen Gepräges gewesen: So zeugen die derzeitigen Länderdebatten davon, welche emotionale Kraft sie entfalten, ja auch Landtagswahlen entscheiden können. Schließlich geht es um das Wohl der Kinder, aber auch um die Zukunft aller. Daher ist die Überzeugung, dass die derzeitige Reformdiskussion zu einem guten Ende kommen würde, zu einem Glaubensgut geworden.

Doch lässt sich dies auch rechtfertigen? Es mehren sich die Zeichen, dass das Ziel der Schaffung von Transparenz möglicherweise in sein Gegenteil verkehrt wird. Denn allein schon die Anzahl von Ansätzen dürfte nicht dazu geeignet sein, bei einer Umsetzung

zu Übersichtlichkeit zu führen. Es ist zu fragen, ob ein Nebeneinander von Transparenzinstrumenten in der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik nicht zu einer Konkurrenz von Systemansätzen führt, die kaum miteinander verträglich sind.

Man stelle sich vor, dass die ESCO-Beschreibungen nicht mit den Einstufungen und der Beschreibung der EQF-Matrix kompatibel sind. Vor dem Hintergrund der *Bottom-up*-Philosophie verschärft sich dieses Problem noch, da jeder Mitgliedstaat angehalten sein wird, für seine eigene Ausgestaltung zu sorgen. Auch stellt sich die Frage, ob, wenn die Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) in einer nationalen Logik ausgefüllt werden, jene am Ende so vergleichbar sind, dass sie helfen. Die Frage würde sich beispielsweise stellen, wenn eine Qualifikation in einem Land auf einer Stufe verortet wird, in einem anderen allerdings auf einer anderen. Dazu kommt noch die Idee der sektoralen Qualifikationsrahmen (SQR), die für Wirtschaftsbereiche und Branchen eigene Matrices einfordert. Das Verhältnis der SQRs zu NQRs und EQF als Metarahmen ist ungeklärt.

Zudem provoziert der komplexe Charakter der durch die Instrumente geschaffenen Definitionen und Setzungen die Frage, ob die Praxis in Bildung und Arbeitsmarkt mit den zu schaffenden Instrumenten auch umgehen können wird. Und: Welche Bürokratiekosten werden auf uns zukommen, wenn alle Bildungs- und Tätigkeitsprofile definiert werden? Wie wird die Aktualisierung gewährleistet werden? Und müsste nicht auch endlich das spannungsreiche Verhältnis zwischen Kompetenz und Qualifikation gelöst werden? Und wie werden die unterschiedlichen Entwicklungsstände der Volkswirtschaften angemessen berücksichtigt werden können?

Widersprüche würden auch entstehen, wenn gesetzlich determinierte auf untergesetzlich definierte Lerneinheiten

und Abschlüsse stoßen würden, wie Qualifikationen, Lerneinheiten nach ECVET, Tätigkeitsprofile nach ESCO oder Normen. Zudem ist auch von der Praxis selbst zu entscheiden, ob eher ein individuelles Profil des Europasses oder ein Abgleich der Qualifikationen treffsicherer ist. Soweit es keine Rangordnung zwischen den Instrumenten gibt, lässt sich die Frage kaum beantworten. Und stoßen sich nicht auch die Ansätze der Harmonisierung (Normen, Berufskarte), der gegenseitigen Anerkennung (Richtlinie) und der komparativen Analyse (EQR, ECVET)? Der Ruf nach einer Gesamtsteuerung der derzeitigen Initiativen wird durch die wenigen Fragestellungen geradezu provoziert. Wenn es nicht gelingt, sie gemeinsam zu entwickeln, werden zwangsläufig konkurrierende Systeme entstehen.

Am Ende steht weiterhin die Frage: Schaffen die vielen Transparenzinstrumente wirklich das, wozu sie geschaffen werden, nämlich eine Transparenz im europäischen Raum für Lebenslanges Lernen? Man muss es bezweifeln.

Abstract

Der Zwischenruf stellt Qualifikationsrahmen in den Kontext von Strategien des europäischen Raums für Lebenslanges Lernen. Er fragt kritisch nach der Konsistenz von Initiativen, die in unterschiedlichen Politikfeldern unabhängig voneinander Transparenz von Tätigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen schaffen wollen.



Dr. Knut Diekmann beobachtet seit vielen Jahren die europäische Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik.

Kontakt: diekmann.knut@dihk.de